

Temas estratégicos 63

SEPTIEMBRE
2 0 1 8

➤ Desconcentración administrativa: desafíos de implementación

La adopción de reformas administrativas en el sector público constituye un evento recurrente en el contexto de una transición política. La implementación de distintas medidas para promover la eficiencia en las organizaciones públicas ha sido resultado de presiones presupuestarias, así como de mayor exigencia ciudadana para que los gobiernos rindan cuentas (Currístine et al., 2007).

La desconcentración administrativa, como una de estas medidas, está orientada a incrementar la eficiencia de las organizaciones públicas a partir de transferir facultades en determinada materia o en un determinado territorio a órganos dependientes centralmente (Jeannetti, 1986). Las motivaciones para instrumentar una medida como esta pueden abarcar aspectos como promover el desarrollo regional o disminuir el costo de la burocracia; sin embargo, una decisión de esta naturaleza tiene implicaciones que es necesario analizar con mayor detalle.

Con este propósito, este documento discute las principales implicaciones administrativas de la desconcentración a partir de la evidencia proveniente de dos casos documentados en donde se implementó esta medida: la reubicación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a Aguascalientes y la de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) a Morelos, ambos en la década de los ochentas como consecuencia del sismo de 1985.

El texto se estructura en tres secciones. La primera presenta algunos apuntes teóricos sobre la desconcentración administrativa. La segunda describe brevemente estos casos enfatizando las principales implicaciones de esta medida. Por último, se realizan algunas reflexiones sobre este tema.

I. DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA: ELEMENTOS TEÓRICOS CLAVE

El concepto de desconcentración administrativa se caracteriza por enfatizar aquellas características de este mecanismo relacionadas con la forma en la que se toman decisiones. En este sentido, bajo este modelo, “todas las decisiones importantes son competencia de los órganos centrales, pero existen agentes locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión por delegación” (Siwek-Pouydesseau, 1976:19). En este

aspecto es donde radica la distinción con la descentralización, es decir, la desconcentración implica que la decisión “es siempre tomada en nombre del Estado por uno de sus agentes...” (Serra en Siwek-Pouydesseau, 1976: 302). Esta diferencia conceptual permite observar que la desconcentración administrativa está relacionada con la adopción de medidas que incrementen la eficiencia en la toma de decisiones y en la implementación de políticas, más que en la

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 63

DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA: DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

delegación de poder político. Sin embargo, las discusiones teóricas sobre la desconcentración reconocen que este modelo tiene implicaciones de distinta naturaleza, incluyendo políticas, sobre las cuales se profundizará en este documento más adelante.

En este punto, cabe subrayar que el concepto de desconcentración administrativa puede sintetizarse en...

la creación o fortalecimiento de órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al órgano central, con facultades específicas y autonomía técnica y financiera para resolver asuntos sobre materias y/o el ámbito territorial que se determine en cada caso, mediante un acto legislativo plasmado en una ley o un reglamento (Jeannetti, 1986: 18).

Un elemento que destaca, por tanto, es la motivación que subyace la decisión de desconcentrar, la cual puede responder a las necesidades propias de una materia de política pública –por ejemplo, hacer más eficiente la provisión de servicios médicos en el país– o, las características territoriales que demandan una presencia más efectiva del gobierno central (Martín, 2004). Esta distinción es lo que autores como Ferrada denominan desconcentración funcional y territorial, en donde la primera se refiere a...

cuando se radican determinadas potestades en órganos administrativos del mismo servicio (centralizado o descentralizado) y que operan en el mismo ámbito territorial de este [en] cambio, la desconcentración territorial se produce cuando se atribuyen potestades a un órgano administrativo periférico dependiente del servicio central, pero con competencia en un espacio territorial determinado (Ferrada, 1999: 120).

II. EVIDENCIA SOBRE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO: LOS CASOS DE INEGI Y CAPUFE

La desconcentración administrativa es un elemento sobre el cual se ha generado evidencia en México y, a partir de la cual, es posible reflexionar más detenidamente sobre las implicaciones de una decisión de esta naturaleza. En línea con esto, esta sección presenta la documentación de este proceso en los casos de INEGI y CAPUFE.

Las decisiones relacionadas con la forma que adoptará el sistema de gobierno afectarán la configuración de poder que tenga lugar en la relación entre la federación y los estados, especialmente, considerando que estas decisiones administrativas se dan en un espectro de alternativas y mecanismos para regular el funcionamiento de las instituciones públicas, de ahí la incorporación de conceptos como *estados híbridos* (Loughlin, 2017). Bajo esta óptica, el concepto de desconcentración administrativa requiere reflexionar acerca de tres elementos fundamentales. El primero se refiere al conjunto de atribuciones que se distribuirán a través de la adopción de este modelo. El segundo alude a los mecanismos de rendición de cuentas que tendrán lugar bajo un esquema de esta naturaleza, es decir, cómo informarán y justificarán estos órganos sus acciones al poder central (Moran y Porter, 2014). El tercero es la transferencia de estas atribuciones debe acompañarse de la generación de capacidades institucionales para su ejecución (Pike et al., 2016). En línea con esto, es importante considerar que la delegación de facultades que tiene lugar en un proceso de desconcentración administrativa puede encontrar obstáculos relacionados con la renuencia para delegar ciertas atribuciones, así como distorsiones en el nivel de control y autoridad (Argüelles y Gómez, 1994). Por tanto, las condiciones organizacionales que existan deben tomarse en cuenta para la planeación y ejecución de un modelo de esta naturaleza.

Esta breve revisión teórica del concepto de desconcentración administrativa da cuenta de las discusiones clave en la adopción de un modelo de esta naturaleza. La siguiente sección tiene como propósito complementar esta discusión a partir de la evidencia empírica derivada de dos casos de estudio: INEGI y CAPUFE.

a) El caso de INEGI

Como se discutió en el apartado teórico, la desconcentración administrativa está estrechamente relacionada con la naturaleza de las organizaciones públicas. El caso de INEGI ilustra precisamente este punto, pues sus funciones relativas a la recolección sistemática de infor-

mación demandaban un tipo de organización regional que facilitara estas tareas. Esto muestra una motivación por promover la eficiencia de las actividades del Instituto con el fin de disminuir los costos administrativos asociados con operar estos procesos de forma centralizada, así como aquéllos relativos a la coordinación y comunicación (INEGI, 1992).

Como consecuencia del sismo de 1985 y de las afectaciones a las instalaciones de las oficinas centrales de INEGI, se tomó la decisión de reubicarlas a la ciudad de Aguascalientes, con la intención de que éste fuera un cambio permanente. Los criterios para esta elección incorporaron las necesidades de la institución, así como indicadores económicos y sociodemográficos, a partir de los cuales se determinó que esta ciudad era la opción más adecuada. Esto, considerando las ventajas para la institución, pero también que no se generaran efectos adversos a nivel local derivados de la migración de los trabajadores (INEGI, 1992).

Para la implementación de este cambio, se llevó a cabo una encuesta entre los trabajadores para conocer su disponibilidad para cambiar de residencia, así como para obtener información

sobre la composición de sus hogares. Se realizaron distintas acciones de planeación para la ejecución de esta decisión, incluyendo la firma del convenio entre el gobierno del estado, el gobierno federal e INEGI, en donde se establecían los compromisos que cada parte asumiría para llevar a cabo esta reubicación (INEGI, 1992).

La experiencia de INEGI ejemplifica la complejidad que tuvo el proceso de la reubicación de las oficinas centrales. Existen, por tanto, lecciones que vale la pena destacar a la luz de posibles reformas a la administración pública en el presente (figura 1).

Estas lecciones clave dan cuenta de que el proceso de reubicación de las oficinas centrales de INEGI tuvo diversas implicaciones las cuales, en muchos casos, excedían la capacidad de esta institución para atenderlas. Por tanto, requirió un fuerte nivel de coordinación intergubernamental e interinstitucional para ejecutar todas las acciones previstas en el plan. Sobre esta experiencia es relevante hacer dos apuntes finales. El primero es que en el caso de INEGI, por las características de las actividades que realiza, su regionalización pudo favorecer este

Figura 1. Lecciones clave del caso de la reubicación de las oficinas centrales de INEGI

Planeación de la reubicación

- Análisis sobre las implicaciones financieras que tendría este proceso (gasto corriente e inversión), las cuales incluían apoyar la infraestructura urbana local, construcción de vivienda, apoyo para traslado y arrendamiento de inmuebles.
- Se crearon instancias dentro del Instituto para dar seguimiento a las diversas tareas del proceso (jefatura del operativo de reubicación y comisión de recursos humanos).

Comunicación Institucional

- Acciones dirigidas a mantener informados a los trabajadores sobre el proceso de reubicación.
- Campañas informativas dirigidas a la sociedad de Aguascalientes sobre dichas acciones.

Programa de vivienda

- Plan de construcción de 2 mil viviendas en fraccionamientos asignados por el gobierno estatal.
- Fuentes de financiamiento múltiples: Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y banca de primer nivel.

Cooperación entre INEGI y trabajadores

- Comunicación constante con representantes sindicales.
- Establecimiento de mecanismos de negociación y de atención de demandas.
- Caracterización de la población trabajadora y sus familias.
- Garantía de respeto a los derechos laborales de los trabajadores.

Coordinación interinstitucional y intergubernamental

- Participación de distintas organizaciones de la administración pública federal en el proceso (por ejemplo, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Secretaría de Programación y Presupuesto, entre otras).
- Estrecha colaboración con el gobierno estatal para atender los requerimientos del proceso.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (1992).

proceso y limitar, en lo posible, que la reubicación afectara el desarrollo de las actividades. El segundo es que este proceso en particular enfatizó la atención de dos aspectos en paralelo: las necesidades organizacionales y la reducción de posibles distorsiones en la ciudad receptora.

b) El caso de CAPUFE

CAPUFE es un organismo descentralizado de la administración pública federal dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) creado en 1963 por decreto presidencial. Su función central es la operación y administración de caminos y puentes de cuota públicos o concesionados, así como su conservación, reconstrucción y mejoramiento. De igual forma, participa en proyectos de inversión y coinversión para la construcción y explotación de las vías generales de comunicación en la materia (CAPUFE, 2015).

La reubicación de sus oficinas también fue consecuencia del sismo del 19 de septiembre de 1985, evento en el cual las oficinas de CAPUFE en la Ciudad de México resultaron severamente dañadas (SCT, 2013). El entonces director general, Fernando Gutiérrez Barrios, decidió trasladar la dependencia a provincia en donde comenzó la búsqueda de inmuebles y terrenos en Puebla y Morelos, tanto para oficinas como para viviendas de los trabajadores, hasta que, con apoyo del entonces gobernador de esta última entidad, Lauro Ortega, se formalizó su establecimiento en Cuernavaca (Miranda, 2018).

La plantilla laboral de CAPUFE se componía de 1,400 empleados, de los cuales 1,200 eran de base y 200 de confianza. Tanto la dirigencia sindical como las autoridades comenzaron a negociar y a consensuar el sitio de traslado y la zona de viviendas para los trabajadores por lo que, para lograr convencerlos, se adaptaron medidas como: 1) conceder liquidaciones extraordinarias a quienes rechazaran trasladarse a Cuernavaca; 2) contemplar la contratación de las parejas de los trabajadores para impedir su rompimiento y aumentar el ingreso familiar; y, 3) apoyar con recursos extraordinarios para la adquisición de viviendas y la inscripción de los hijos en las escuelas (Miranda, 2018).

Entre septiembre y octubre de 1985, el sindicato y las autoridades revisaron propuestas, inclinándose por la ciudad de Cuernavaca, y el 60% de los empleados aceptaron trasla-

darse. La unidad habitacional Flores Magón, ubicada cerca del libramiento de la autopista Cuernavaca-Acapulco estaba recién terminada y, para apoyar a los trabajadores, la dirección de CAPUFE creó un fideicomiso para otorgar créditos blandos para la adquisición de viviendas, de forma que fueron vendidas a la mitad de su precio (Miranda, 2018). Asimismo, el gobierno de Morelos colaboró con CAPUFE para inscribir en sus escuelas públicas a los hijos de los trabajadores de forma expedita y les otorgó una lista de colegios privados para los funcionarios que pudieran pagar las colegiaturas (Rojas, 2018).

El traslado de los trabajadores comenzó a finales de octubre y principios de noviembre de 1985. Durante los primeros meses de reacomodo CAPUFE contrató 20 autobuses para trasladar diariamente a su personal desde la sede de sus antiguas oficinas en la Ciudad de México hasta Cuernavaca. Durante ese proceso, algunos empleados desistieron de establecerse en Cuernavaca y optaron por ser liquidados con un bono extra dependiendo de su antigüedad, además de cinco meses de salario extraordinario (Miranda, 2018).

La percepción sobre la efectividad de este proceso alude a aspectos positivos y negativos; por un lado, los trabajadores que se establecieron en Cuernavaca viven ahora en mejores condiciones que en la Ciudad de México, esto relacionado con una reducción en sus tiempos de traslado; por otro, el costo fue elevado, pues se calcula que, en pesos actuales, éste fue de aproximadamente \$5 mil millones de pesos (Miranda, 2018). Adicionalmente, resultó complejo para algunos trabajadores adaptarse al nuevo lugar de residencia (Miranda, 2018a).

Como en el caso anterior, el traslado conllevó la adopción de medidas para facilitar el proceso a partir de proveer condiciones para que los trabajadores pudieran reubicarse en una nueva ciudad. No obstante, también representó un desafío importante en términos de la planeación y ejecución de este proceso.

c) Desafíos para la ejecución

La experiencia documentada en los casos presentados permite identificar una serie de lecciones sobre los desafíos que supone la implementación de un proceso de desconcentración administrativa. Como se señaló en el

apartado teórico, este modelo puede incrementar la eficiencia de la acción pública a partir de adoptar medidas que potencien el uso de recursos y esfuerzos. Sin embargo, transitar hacia un modelo de gobierno desconcentrado requiere desarrollar un plan de ejecución minucioso que permita atender los desafíos de ejecución que puedan presentarse.

En primer lugar, dicho proceso de planeación debe, como se identificó en el caso de INEGI, construirse en dos vertientes: contemplando las necesidades de la organización y de la comunidad en la que se reubicará. Este último elemento no es menor dado que puede influir de forma importante en el proceso de adaptación. En segundo lugar, es recomendable que la planeación incorpore, desde el inicio, a todos los actores que se consideren clave para la ejecución de un proceso de esta naturaleza. Lo anterior permite subrayar la importancia de la coordinación intergubernamental e interinstitucional en estos procesos, lo cual ineludiblemente conlleva establecer acuerdos políticos entre los distintos actores participantes. En especial, con base en la experiencia de los casos presentados, pareciera que un factor que puede facilitar la ejecución es la relación entre el gobierno federal y el de la entidad receptora, de tal forma que puedan distribuirse entre estos, distintas tareas y sus costos.

III. REFLEXIONES FINALES

La información presentada en este documento provee lecciones interesantes para contribuir al debate sobre la desconcentración administrativa. Desde una perspectiva teórica, estos procesos pueden incrementar la eficiencia con base en la naturaleza de la materia de política pública que se trate, así como de las necesidades regionales de implementación que se identifiquen. Sin embargo, los desafíos que genera su ejecución, como se señaló, exceden el tema de la reubicación de los trabajadores.

Las experiencias de INEGI y CAPUFE ilustran un punto importante a considerar que se alinea con lo discutido en la teoría: la naturaleza de la función de estas organizaciones pudo haber favorecido estos procesos. Lo anterior significa que, en dichos casos, la propia organización de las actividades realizadas en estas instituciones facilitó la reubicación, aun cuando resultó costosa y compleja. Este es aspecto rele-

Un tercer aspecto se relaciona con la protección de los derechos laborales de los trabajadores de las organizaciones públicas. Facilidades para la adquisición de vivienda, el traslado, así como para adaptarse a las condiciones de la comunidad receptora, son elementos que pueden facilitar la toma de decisiones para los trabajadores y sus familias. No obstante, resulta indispensable también valorar la pertinencia —y el costo— de las medidas que se prevea adoptar en los casos de aquellos trabajadores que no deseen reubicarse. Esto incluye analizar con detenimiento las condiciones contractuales de los trabajadores y el espectro de alternativas que pueden ofrecerse.

El cuarto punto subraya el tema de la comunicación institucional, la provisión sistemática de información, tanto interna como externamente, puede reducir la resistencia al cambio, así como generar evidencia oportuna para tomar decisiones en el curso del proceso y, de ser el caso, realizar los ajustes que se consideren convenientes.

Finalmente, las experiencias de INEGI y CAPUFE permiten observar que procesos de esta naturaleza, por su complejidad, demandan no sólo la intervención de múltiples actores sino también la atención de distintos aspectos que exceden el traslado físico de los trabajadores y su establecimiento en el lugar seleccionado.

vante especialmente en aquellos casos en donde las actividades que ejecuta una dependencia o entidad no pueden interrumpirse o retrasarse. De nuevo, no debe perderse de vista la naturaleza de la función de las actividades que desarrolle una institución y su posible adaptabilidad a un proceso de reubicación.

Adicionalmente, el caso de INEGI en particular muestra la importancia del proceso de planeación, desde la conformación de unidades enfocadas en la ejecución del proceso hasta la caracterización de los hogares de los trabajadores a quienes se quería reubicar. Resulta importante también el establecimiento de mecanismos de coordinación y comunicación entre todos los actores involucrados.

Finalmente, un punto poco documentado pero de gran importancia derivado de estos procesos es el establecimiento de instrumentos de rendi-

ción de cuentas que, por una parte, permitan monitorear y supervisar la ejecución de las acciones a nivel regional; mientras que, por

otra, estos instrumentos no impacten de forma negativa en la eficiencia que se busca a partir de estos modelos.

IV. REFERENCIAS

- Argüelles, A. y J. A. Gómez. 1994. Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas. Ed. Porrúa, México.
- Currístine, T., Z. Lonti, and I. Joumard. 2007. "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities". *OECD Journal on Budgeting* 7(1):1-42.
- CAPUFE (2015). ¿Quiénes somos? Disponible en: <https://goo.gl/B6p53v>
- Ferrada, J. C. 1999. "El estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado". *Rev. Derecho (Valdivia)*, vol. 10, no. 1, pp. 115-123.
- INEGI (1992). Descentralización del INEGI: Memoria de un proceso. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Jeanetti, E. (1986). "La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional." en *Revista de Administración Pública*, julio-diciembre 1986, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Loughlin, J. 2017. "Federalismo, federaciones y confederaciones: hacia la hibridación". *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, vol. 131, no. 1, pp. 19-30.
- Martín, G. 2004. "Autonomía, descentralización y desconcentración en la ciudad de Buenos Aires". *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. 4, no. 4, pp. 99-116.
- Miranda, J. (2018). Primera dependencia en mudarse fue CAPUFE en 1985; "al 99% de empleados les fue bien". *El Universal*. Disponible en: <https://goo.gl/44P75e>
- Miranda, J. (2018a). "Nos insultaban en la calle... decían que les quitábamos el trabajo". *El Universal*. Disponible en: <https://goo.gl/seyWKV>
- Moran, M. y D. Porter (2014). "Reinventing the Governance of Public Finances in Remote Indigenous Australia" en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 73, no. 1, pp. 115-127.
- Pike, A., L. Kempton, D. Marlow, P. O'Brien y J. Tomaney. 2016. "Decentralisation: Issues, Principles and Practice". Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS). Disponible en: <https://goo.gl/4iJAoG>
- Rojas, A. (2018). Epistolario: Entrando y prendiendo lumbre. *Al Momento*. Disponible en: <https://goo.gl/GhVuaH>
- SCT (2013). CAPUFE, 54 años al servicio de México. Disponible en: <https://goo.gl/xJvgHx>
- Serra, A. (1976). "Los propósitos de la desconcentración administrativa" en Siwek-Pouydesseau, J. (1976). *Desconcentración administrativa: ponencias del Seminario Franco-Mexicano sobre Desconcentración Administrativa*, realizado por la Secretaría de la Presidencia, del 15 al 31 de julio de 1974.
- Siwek-Pouydesseau, J. (1976). *Desconcentración administrativa: ponencias del Seminario Franco-Mexicano sobre Desconcentración Administrativa*, realizado por la Secretaría de la Presidencia, del 15 al 31 de julio de 1974.

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta y Ernesto David Orozco Rivera. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este reporte:

Gris Legorreta, P. C. y Orozco Rivera, E. D. (2018), *Desconcentración administrativa: desafíos de implementación*, No. 63, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.



Juan Pablo Arroyo Ortiz
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Dirección General
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.